

Uchwała nr 122/2018
Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu
z dnia 30 października 2018 r.

w sprawie stwierdzenia nieważności uchwały Rady Gminy Chojnów nr LIV.348.2018 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Chojnów na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, obejmujących trwałą zmianę ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne”

Na podstawie art. 18 ust. 1 pkt 1 w związku z art. 11 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 października 1992 r. o regionalnych izbach obrachunkowych (Dz.U. z 2016 r. poz. 561) oraz art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018 r. poz. 994, z późn. zm.), Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu

stwierdza nieważność

uchwały Rady Gminy Chojnów nr LIV.348.2018 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Chojnów na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, obejmujących trwałą zmianę ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne” — wobec istotnego naruszenia art. 403 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.) w związku z art. 126 i art. 127 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.).

Uzasadnienie

Uchwała Rady Gminy Chojnów nr LIV.348.2018 z dnia 28 września 2018 r. w sprawie przyjęcia „Regulaminu udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Chojnów na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, obejmujących trwałą zmianę ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne” wpłynęła do Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu 9 października 2018 roku.

Rada Gminy Chojnów, na podstawie m.in. art. 403 ust. 5 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2018 r. poz. 799, z późn. zm.), zwanej dalej „p.o.ś.”, w załączniku do badanej uchwały ustaliła Regulamin udzielania dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Chojnów na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, obejmujących trwałą zmianę ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne.

W § 2 ust. 9, § 3 i § 4 ust. 4 pkt 2 Regulaminu zawarto następujące regulacje:

„§ 2. Zasady udzielania dotacji

[...]

9. Okres kwalifikowalności kosztów rozpoczął się w dniu 01 stycznia 2017 roku — za datę poniesienia kosztu uznaje się datę wystawienia faktury, rachunku.

[...]

§ 3. Tryb udzielania dotacji

1. Wójt Gminy Chojnów dokona weryfikacji wniosków i dokumentów złożonych w terminie od 28 listopada 2017 r. do 31 stycznia 2018 r. zgodnie z uchwałą nr XLI.265.2017 Rady Gminy Chojnów z dnia 27 października 2017 r. w sprawie przyjęcia regulaminu udzielenia dotacji celowej ze środków budżetu Gminy Chojnów na realizację przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska,

obejmujących trwałą zmianę ogrzewania opartego na paliwie stałym na ogrzewanie ekologiczne, dokumentów niezbędnych do udzielenia i rozliczenia dotacji.

2. Wnioski o udzielenie i wypłatę dotacji rozpatruje komisja powołana przez Wójta Gminy Chojnów, dokonując weryfikacji formalnej i merytorycznej wniosku: kompletne i prawidłowo wypełnione wnioski rozpatrywane będą według kolejności ich złożenia. Za datę złożenia wniosku uznaje się datę złożenia ostatecznej poprawki na załączonych dokumentach.

3. Po dokonaniu weryfikacji wniosku i załączonych dokumentów (faktury, rachunki, certyfikaty itp.), Dotujący zawiadomi Dotowanego o przyznaniu dotacji oraz o terminie i miejscu podpisania umowy.

§ 4. Zasady rozliczenia dotacji

[...]

4. Dotujący zastrzega sobie prawo:

[...]

2) odstąpienia od umowy, w przypadku stwierdzenia, że Dotowany nie zakończył realizacji zadania, na które została udzielona dotacja lub odstąpił od jego wykonania lub nie rozliczył dotacji w terminie wskazanym w umowie”.

Badaną uchwałą Rada Gminy Chojnów określiła zasady udzielania dotacji celowych niezwiązanych z realizacją programu priorytetowego Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu pn. „Ograniczenie niskiej emisji na obszarze województwa dolnośląskiego”.

Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu oceniając zgodność z prawem postanowień przedmiotowej uchwały ustaliło, co następuje:

Przepis art. 403 ust. 4 p.o.ś. przewiduje możliwość finansowania z budżetu gminy lub budżetu powiatu zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej (wskazanych w ust. 1 i 2 powołanego artykułu), poprzez udzielenie dotacji celowej w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych, na finansowanie lub dofinansowanie kosztów inwestycji podmiotów niezaliczonych do sektora finansów publicznych, w szczególności: osób fizycznych, wspólnot mieszkaniowych, osób prawnych, przedsiębiorców, jak również jednostek sektora finansów publicznych będących gminnymi lub powiatowymi osobami prawnymi. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika kompetencja rady gminy lub rady powiatu do określenia w drodze uchwały zasad udzielania dotacji celowej, o której mowa w ust. 4, obejmujących w szczególności kryteria wyboru inwestycji do finansowania lub dofinansowania oraz tryb postępowania w sprawie udzielania dotacji i sposób jej rozliczania.

Jak wynika z definicji zawartej w art. 126 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.), zwanej dalej „u.f.p.”, dotacjami są podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie tej ustawy, odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych, na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. Należy podkreślić, że zasadniczą cechą odróżniającą dotacje od innych rodzajów wydatków jest między innymi to, że podlegają szczególnym zasadom rozliczania. Ponadto, jak literalnie wynika z dyspozycji art. 126 u.f.p., dotacje przeznaczone są na realizację zadań publicznych. Zgodnie natomiast z art. 127 ust. 1 u.f.p. dotacjami celowymi są środki przeznaczone między innymi na finansowanie lub dofinansowanie zadań z zakresu administracji rządowej oraz innych zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego ustawami, ustawowo określonych zadań, w tym zadań z zakresu mecenatu państwa nad kulturą, realizowanych przez jednostki inne niż jednostki samorządu terytorialnego, bieżących zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, zadań agencji wykonawczych, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 3 lit. b u.f.p., zadań zleconych do realizacji organizacjom pozarządowym, kosztów realizacji inwestycji.

Przepisy prawa finansowego wymagają, aby dotacja celowa udzielana była z budżetu jednostki samorządu terytorialnego na podstawie umowy (art. 250 u.f.p.), co w przypadku dotacji udzielonej na podstawie p.o.ś. przewiduje również art. 403 ust. 6. Zgodnie z art. 250 u.f.p. umowa o dotację określa w szczególności elementy takie jak: wysokość dotacji, cel lub opis zakresu rzeczowego zadania, na którego realizację są przekazywane środki dotacji, termin wykorzystania dotacji, termin i sposób rozliczenia udzielonej dotacji oraz termin zwrotu niewykorzystanej części dotacji celowej.

Uznać zatem należy, że ustawodawca nie dopuszcza możliwości finansowania lub dofinansowania kosztów zadań publicznych, które już zostały poniesione, gdyż wydatek ten miałby charakter refundacji poniesionych kosztów, nie zaś dotacji na realizację zadania (celu). Aktualne przepisy u.f.p. i art. 403 ust. 4–6 p.o.ś. nie stwarzają żadnych podstaw prawnych do przyjęcia takiego rozwiązania. Każda dotacja zgodnie z definicją prawną określoną w u.f.p. ma służyć finansowaniu lub dofinansowaniu realizacji zadań publicznych, a więc zadań, które istnieją w dacie przyznania prawa do ich finansowania lub dofinansowania. Dopiero po przyznaniu prawa do dotacji można mówić o realizacji zadania publicznego. Dotacja to wydatek redystrybucyjny, na coś przyszłego, a wyrażne odstępstwa, jeśli je dopuścić, muszą wynikać z przepisów ustawy.

W praktyce finansowej zawierane są umowy o dotacje celowe, w ramach których przyznana dotacja nie jest wypłacana beneficjentowi niezwłocznie po zawarciu umowy celem pokrycia z niej przyszłych wydatków, ale beneficjent finansuje zadanie ze środków własnych, po czym otrzymuje gwarantowane umową środki dotacji refinansującej uprzednio dokonane płatności. Takie refinansowanie otrzymywane jest jednak na zadanie publiczne (cel), którego realizacja dokonywała się w warunkach posiadania już przez wykonawcę prawa do otrzymania (wypłaty) dotacji.

Uregulowania wprowadzonego uchwałą Regulaminu, przewidujące dofinansowanie kosztów inwestycji poprzez zwrot kosztów zadania poniesionych przed wejściem w życie badanej uchwały, a tym samym przed podpisaniem umowy, o której mowa w § 3 ust. 3 Regulaminu, są niezgodne z przepisami art. 403 ust. 4 i 5 p.o.ś. w związku z art. 126 i art. 127 u.f.p. Na zasadność powyższego podejścia wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2016 r. (sygn. akt II GSK 954/15) oraz Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi w wyroku z dnia 21 listopada 2017 r. (sygn. akt I SA/Łd 951/17).

Ponadto Kolegium wskazuje, że Gmina zastrzegając sobie prawo do odstąpienia umowy wykroczyła poza wyznaczony art. 403 ust. 5 p.o.ś. zakres upoważnienia dla organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. Z art. 403 ust. 5 p.o.ś. wynika jednoznacznie, że rada gminy jest uprawniona wyłącznie do określenia zasad udzielania dotacji celowej, trybu postępowania w sprawie udzielenia tej dotacji oraz sposobu jej rozliczania. Powołany przepis nie upoważnia organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego do stanowienia w treści uchwały będącej aktem prawa miejscowego zapisów upoważniających do wprowadzania sankcji w postaci odstąpienia od umowy. W ocenie Kolegium, Radzie Gminy nie wolno ustanawiać w przepisach sankcji dalej idących niż przewidziane zostało to w przepisach u.f.p.

Realizując swoje kompetencje organ publiczny musi uwzględniać treść normy ustawowej. Odstąpienie od tej zasady z reguły stanowi istotne naruszenie prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie ugruntował się pogląd dotyczący dyrektyw wykładni norm o charakterze kompetencyjnym. Naczelną zasadą prawa jest zakaz domniemania kompetencji. Należy podkreślić, że normy kompetencyjne (upoważniające) powinny być interpretowane w sposób ścisły, literalny. Jednocześnie niedopuszczalne jest dokonywanie wykładni rozszerzającej przepisów kompetencyjnych oraz wyprowadzanie kompetencji w drodze analogii. Każda uchwała organu władzy publicznej musi odpowiadać wymogom legalizmu — art. 7 Konstytucji RP stanowi, iż „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”, a zatem musi być ona zgodna z obowiązującymi przepisami prawa materialnego.

Biorąc powyższe pod uwagę, Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu orzekło jak w sentencji uchwały.

Na niniejszą uchwałę Radzie Gminy Chojnów przysługuje skarga, którą wnosi się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, ul. Świętego Mikołaja 78/79, za pośrednictwem Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej we Wrocławiu, w terminie 30 dni od daty doręczenia uchwały.

Przewodnicząca Kolegium
Regionalnej Izby Obrachunkowej
we Wrocławiu

Lucyna Hanus